

Marise Cremona e Joanne Scott (ed.)
EU LAW BEYOND EU BORDERS.
THE EXTRATERRITORIAL REACH OF EU LAW
(London: Oxford University Press, 2019)

GRAÇA CANTO MONIZ*

PALAVRAS-CHAVE: Extraterritorialidade; Direito da União Europeia;
Direito Internacional Público; Efeito de Bruxelas.

KEYWORDS: Extraterritoriality; European Union Law;
Public International Law; Brussels effect.

O tema central deste livro é, como o próprio nome sugere, a extraterritorialidade, uma matéria caracterizada pela pluralidade significativa. Entre nós, Dulce Lopes refere-se à “jurisdição extraterritorial do Estado” como o “conjunto de situações em que o Estado está habilitado, usualmente por via unilateral, a dizer o direito aplicável a situações internacionais”¹. Por seu turno, Fernando Loureiro Bastos explica que a “extraterritorialidade determina que as normas de uma

determinada ordem jurídica possam vir a produzir efeitos no espaço geográfico de uma ordem jurídica distinta”².

No estrangeiro Cedric Ryngaert enquadra neste conceito as situações “em que um Estado regula assuntos que, tendo uma ligação com outro Estado, não são de preocupação exclusivamente doméstica”³. Próximas desta definição encontram-se as seguintes: a proposta de Andreas Bianchi (“situações em que

* Professora da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona (Lisboa). Investigadora do CEAD — Centro de Estudos Avançados em Direito Francisco Suárez.

1 Dulce Lopes, “Eficácia, Reconhecimento e Execução de Atos Administrativos Estrangeiros” (Tese de doutoramento, policopiado, 2015), 38.

2 Fernando Loureiro Bastos, “Algumas notas sobre globalização e extraterritorialidade”, in *Liber Amicorum Fausto de Quadros*, vol. I, coord. Marcelo Rebelo de Sousa e Eduardo Vera-Cruz Pinto (Lisboa: Almedina, 2016) 442.

3 Cedric Ryngaert, *Jurisdiction in International Law* (London: Oxford University Press, 2015), 6.

o Estado regula assuntos de natureza não exclusivamente doméstica ou, por outras palavras, assuntos que apresentam ligações, mais ou menos significativas, com outras ordens jurídicas”⁴), a sugestão de Brigitte Stern (“situações em que uma parte ou a totalidade do processo de aplicação [das normas] se desenrola fora do território que as adotou”⁵), a hipótese de Paul Demaret, (“quando a autoridade legislativa, governamental, judicial ou administrativa de um Estado dirige a um sujeito uma imposição de fazer ou não fazer que será executada no todo ou em parte no território de outro Estado”⁶) e a proposta genérica de Andrew Guzman (“a capacidade de um país governar a atividade ocorrida em países estrangeiros”⁷).

Ora, este livro, editado por Marise

Cremona e Joanne Scott, confirma a multiplicidade de definições que caracterizam a matéria da extraterritorialidade. De facto, não parece ser nenhuma daquelas propostas a que serve de base aos contributos da obra em análise. Na verdade, o que se procura analisar é o “alcance global do Direito da União Europeia” um conceito amplíssimo e estritamente relacionado com a atuação externa da União Europeia, com a sua participação internacional e, por isso, ao contrário do que sugere o título, não se trata de um conceito fechado de extraterritorialidade.

As autoras explicam (p. 1) que o “alcance global do Direito da União Europeia” traduz a posição única que a União Europeia ocupa no panorama internacional, em especial no comércio internacional, e a forma como a mesma é moldada por uma vantagem da sua atuação: o seu Direito. Com efeito, olhando um pouco mais de perto para este conceito, no “alcance global do Direito da União Europeia” cabe a sua atuação unilateral (“tudo o que sejam efeitos unilaterais de instrumentos legislativos e atuações regulatórias que trespassam as fronteiras da UE”) bem como a sua ação bilateral e multilateral (“o impacto de relações bilaterais sob a forma de

4 Andreas Bianchi, “Reply to Professor Maier”, in *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, ed. Karl Meessen (London: Brill, 1996) 74.

5 Brigitte Stern, “L’extraterritorialité ‘révisité’: où il est question des affaires Alvarez-Machain, Pâte Bois et de quelques autres”, *Annuaire Français de Droit International*, 38, 1 (1992): 239.

6 Paul Demaret, “L’extraterritorialité des lois et les relations transatlantiques: une question de droit ou de diplomatie?”, *Revue Trimestrielle di Diritto Pubbico*, 21, 1 (1985): 1.

7 Andrew Guzman, “Is International Antitrust Possible?”, *New York University Law Review*, 73 (1998): 1506.

acordos com países terceiros ou com agências públicas de países terceiros, e a participação da União Europeia em fórum multilaterais ou em negociações de acordos internacionais”). Acresce ainda que o resultado destes diferentes tipos de atuações podem ser vinculativos (acordos internacionais ou instrumentos legislativos) ou não vinculativos (linhas de orientação).

De notar ainda que este estudo, além de não incidir sobre o instituto da extraterritorialidade em si mesmo, também não é uma proposta teórica e coesa sobre o uso do mesmo pela União Europeia, restringindo-se a uma análise fragmentária de alguns domínios em que haverá evidências da sua utilização. Este tipo de estudo multidisciplinar não é inédito, havendo já investigação noutros domínios, como é o caso da proteção de dados pessoais, do direito da concorrência e do direito do ambiente⁸. Portanto,

um leitor que procure as respostas a alguma das questões mais complexas colocadas pelo instituto da extraterritorialidade como, por exemplo, a existência de limites impostos pelo Direito Internacional Público ou as soluções em vigor para garantir a execução em países terceiros de legislação de outros países mas com vocação extraterritorial, dificilmente as irá encontrar nesta obra.

Analisando agora a estrutura do livro, o mesmo encontra-se dividido em seis capítulos. Os dois primeiros, escritos pelas editoras, introduzem o leitor ao tema do “alcance global do Direito da União Europeia” que nos capítulos seguintes é densificado em quatro áreas diferentes: a Internet e a proteção de dados pessoais (Christopher Kuner), a banca e os mercados financeiros (Paul Davies), a política de concorrência (Giorgio Monti) e as migrações (Bernard Ryan).

O primeiro capítulo, da autoria de Joanne Scott, explica os factores de conexão que determinam a “jurisdição” da União Europeia e apresenta

8 Christopher Kuner, “The European Union and the Search for an International Data Protection Framework”, *Groningen Journal of International Law*, 2, 2 (2014): 55; Cedric Ryngaert, “Whither Territoriality? The European Union’s Use of Territoriality to Set Norms with Universal Effects”, in *What’s Wrong with International Law — Liber Amicorum A.H.A. Soons*, ed. Cedric Ryngaert, Erik J. Molenaar, Sarah Nouwen (London: Brill, 2015), 434; Elaine Fahey, *The Global Reach of EU Law* (London: Routledge, 2017), 2; Joanne Scott, “Extraterritoriality and Territorial Extension of EU Law”, *American Journal of Comparative Law*, 62, 1 (2014): 88 e, da mesma auto-

ra, “The New EU ‘Extraterritoriality’”, *Common Market Law Review*, 51 (2014): 1343; “Developments in the Law- Extraterritoriality”, *Harvard Law Review*, 124 (2011): 1226; Joanne SCOTT e Lavanya RAJAMANI, “EU Climate Change Unilateralism”, *European Journal of International Law*, 23, n.º 2 (2012): 469.

a distinção entre os conceitos de “extensão territorial” e “extraterritorialidade”, duas categorias que apresentam as especificidades da “jurisdição extraterritorial” exercida pela União Europeia. A perspectiva do Tribunal de Justiça sobre as atuações globais da União é também analisada neste primeiro capítulo.

No segundo capítulo, Marise Cremona estabelece as três dinâmicas da relação entre o Direito da União Europeia e a sua ação externa: “o papel do Direito na construção da presença internacional da UE enquanto União de valores” (p. 65), a forma como “o direito faz a mediação entre a UE e os seus parceiros externos” (p. 66) e a UE como um ator “determinado a moldar, importar e promover as normas internacionais” (p. 66).

No capítulo 3, Christopher Kuner examina detalhadamente uma “ilustração paradigmática” (p. 4) do “alcance global do Direito da União Europeia”: a governação da Internet e a matéria da proteção de dados pessoais. O autor procura demonstrar que as políticas públicas e a regulação da União Europeia nestes domínios são férteis em exemplos do tema estudado no livro, desde o âmbito territorial de aplicação do

Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais, em especial o artigo 3.º, às obrigações que recaem sobre empresas estrangeiras, decorrentes daquele diploma, em matéria de transferências para países terceiros e organizações internacionais, conforme resultam do artigo 45.º.

Paul Davies, no capítulo 4, aflora o papel do Direito da União Europeia na promoção da estabilidade financeira global. Davies explica o incentivo que o legislador da União Europeia tem em promover o impacto das suas regras a atividades financeiras fora do território daquela, bem como o que distingue as finanças globais de outras indústrias neste ponto em particular. Depois de analisar os métodos usados pela União Europeia (“através de contributos nos processos de coordenação que ocorrem em negociações internacionais” e “através da aplicação do Direito da União a atividades que decorrem fora do seu território”, p. 155), o autor analisa os desafios regulatórios, nomeadamente de execução prática, e destaca estratégias a adotar pelos países para responder a essas dificuldades.

O capítulo 5, da autoria de Giorgio Monti, avalia o que o autor designa por “efeito de Bruxelas” em matéria de concorrência, em especial

em três temas: fusões, condutas com efeitos ambíguos e cartéis (p. 174). O ponto central do autor é o de que o “alcance global” do Direito da União Europeia não é unilateralmente imposto pela própria mas antes resulta dos esforços de cooperação entre agências e da convergência internacional. Monti é o único autor nesta obra que aflora um aspecto recorrente na doutrina que estuda a aplicação extraterritorial do Direito: o papel e o valor da *comity*. Numa apreciação inequívoca o autor conclui — e a meu ver bem — que a *comity* é um assunto de “retórica de boa vontade” e não uma “solução prática” (p. 7).

O último capítulo, sobre a política migratória da União Europeia, começa com uma explicação sobre o regime aplicável às fronteiras daquela seguindo-se uma análise das alterações que o regime sofreu desde a crise migratória de 2011. Entre essas alterações, Bernard Ryan identifica uma expansão “substantiva e geográfica” do âmbito de aplicação do Direito da União Europeia por via da cooperação com países terceiros, com particular destaque para a Tunísia. Não obstante esta característica, o autor, de forma crítica, defende que o objetivo da estratégia da União Europeia para prevenir migrações irregulares não

é o de exportar as suas normas para países terceiros mas reduzir o nível de proteção atribuído aos migrantes e, simultaneamente, desresponsabilizar a União Europeia.

Este livro reúne um riquíssimo leque de reflexões sobre diferentes regimes do Direito da União Europeia e sobre os indícios naqueles presentes da respetiva “exportação” para fora das fronteiras da União, bem como indicadores da aplicação extraterritorial desses regimes. Por essa razão é um contributo substancial para compreender a forma com a União Europeia se posiciona no panorama internacional e os diferentes objetivos que prossegue com estas várias formas de extraterritorialidade. E é justamente essa a grande lição deste livro: a União Europeia não tem uma estratégia única e corente sobre como desenhar e aplicar o “alcance global” da sua produção normativa. Esta conclusão é extraída apesar de esta extensa análise deixar de fora algumas políticas públicas e domínios normativos de atuação da União como, por exemplo, o direito do ambiente. Com efeito, e apesar desta lacuna, este livro deve ser consultado e estudado por qualquer investigador interessado no complexo tema da “jurisdição extraterritorial” e, em

especial, nas soluções encontradas pela União Europeia para se tornar num verdadeiro regulador global em várias áreas. O “efeito de Bruxelas” far-se-á cada vez mais sentir graças à dinâmica própria e, quem sabe, exclusiva, do Direito da União Europeia

